Л. А. Шалландъ.

БЕЗОТВѢТСТВЕННОСТЬ ДЕПУТАТОВЪ ПО РУССКОМУ ПРАВУ.

(Опытъ толкованія ст. 14 и 22 Учреж. Государствен. Думы).

Отдѣльный оттискъ изъ журнала „Вопросы Права", 1910 г. кн IV.

Типо-литогр. Т-ва **Владиміръ ЧИЧЕРИНЪ въ Москвѣ**, Марьинскій уч., с. д.

Госуд. Книжный Фонд

Многоуважаемому Александру Семеновичу Ягуеко от автора

Л. А. Шалландъ.

X

III Ра
2058

VI СВ6

БЕЗОТВѢТСТВЕННОСТЬ ДЕПУТАТОВЪ ПО РУССКОМУ ПРАВУ.

(Опытъ толкованія ст. 14 и 22 Учреж. Государствен. Думы).

Отдѣльный оттискъ изъ журнала „Вопросы Права", 1910 г. кн IV.

Типо-литогр. Т-ва **Владиміръ ЧИЧЕРИНЪ въ Москвѣ**, Марьинскій уч., с. д.

381182.

С.С.С.Р.
ИНСТИТУТ
К. Маркса и Ф. Энгельса
Ц. И. К.

3067
30

Безотвѣтственность депутатовъ по русскому праву.

(Опытъ толкованія ст. 14 и 22 Учрежденія Государственной Думы).

I.

Ст. 14 учр. Государственной Думы гласитъ:

„Члены Государственной Думы пользуются полною свободою сужденій и мнѣній по дѣламъ, подлежащимъ вѣдѣнію Думы, и не обязаны отчетомъ передъ своими избирателями".

Въ одинаковое положеніе поставлены и члены Государственнаго Совѣта по выборамъ: они, согласно ст. 26 учр. Совѣта,

„въ отношеніи свободы сужденій и мнѣній по дѣламъ, подлежащимъ вѣдѣнію Совѣта, подчиняются соотвѣтственнымъ правиламъ, постановленнымъ для членовъ Государственной Думы".

Наконецъ, на основаніи ст. 5 того же учр. Государственнаго Совѣта,

„Государственный Совѣтъ, въ дѣлахъ ему предлагаемыхъ, пользуется всею свободою мнѣній".

На первый взглядъ, казалось бы, законодатель обставилъ институтъ свободы слова народныхъ представителей особенно тщательно и заботливо, подчеркнувъ „полноту" этой свободы и, въ отношеніи верхней палаты, дважды объ ней упомянувъ. Естественно возникаетъ предположеніе, что, со введеніемъ представительнаго строя по западно-европейскому образцу, членамъ нашихъ законодательныхъ учрежденій предоставлены были и тѣ привилегіи, которыя *повсюду* — за исключеніемъ нѣкоторыхъ швейцарскихъ кантоновъ съ ультра-демократическимъ строемъ—составляютъ какъ бы необходимую принадлежность конституціоннаго уклада жизни. Правда, избранная нашимъ законодателемъ формула нѣсколько отли-

чается отъ общепринятой: на Западѣ, обыкновенно, конституціи выдвигаютъ юридическія *послѣдствія* принципа и постановляютъ, что мнѣнія и сужденія, высказанныя депутатами при исполненіи ими своихъ обязанностей, не могутъ послужить поводомъ для какихъ бы то ни было преслѣдованій [1]). Но существо дѣла отъ этого, само по себѣ, не измѣняется: важно признаніе института законодателемъ, а не избранные этимъ послѣднимъ обороты рѣчи и способы выраженія. Однако въ учр. Государственной Думы заключается статья, на первый взглядъ отвергающая принципъ безотвѣтственности. Мы имѣемъ въ виду ст. 22, гласящую, что

> „члены Государственной Думы за преступныя дѣянія, совершенныя при исполненіи или по поводу исполненія обязанностей, лежащихъ на нихъ по сему званію, привлекаются къ отвѣтственности въ порядкѣ и на основаніяхъ, установленныхъ для привлеченія къ отвѣтственности высшихъ чиновъ государственнаго управленія (Учр. Государственнаго Совѣта, стт. 86—95)".

Такъ какъ prima facie словесные деликты, учиняемые депутатами во время засѣданій палатъ, подходятъ—или могутъ быть подведены—подъ понятіе преступленій, совершаемыхъ при исполненіи обязанностей, то приведенная статья находится какъ бы въ явномъ противорѣчіи съ провозглашенной ст. 14 полной свободой сужденій: данное законодателемъ одной рукой какъ бы отнимается другой, и столь тщательно подчеркнутый обоими „учрежденіями" принципъ превращается въ пустой звукъ.

Трудность согласованія обѣихъ статей обратила на себя вниманіе уже первыхъ толкователей нашего новаго государственнаго строя [2]). Ребромъ, однако, вопросъ ни-

---

[1]) См., напр., ст. 13 французскаго закона 11-го іюля 1875 г., ст. 44 бельгійской конституціи 1831 г., ст. 97 нидерландской конституціи 1887 г., ст. 84 прусской конституціи 1850 г., § 11 германскаго угол. улож. и т. д.

[2]) *Н. И. Лазаревскій*, Лекціи по русскому государственному праву, т. I, 1-ое изд. СПБ. 1908, стр. 334—336, 2-ое изд. 1910, стр. 315—317, указываетъ на то, что изъ ст. 14 „какъ бы получается безотвѣтственность (депутатовъ) передъ судомъ". Относительно ст. 22 онъ ограничивается критикой установляемаго ею порядка, не входя въ разсмотрѣніе вопроса о соотношеніи ея съ ст. 14. *В. В. Ивановскій* въ своемъ „Учебникѣ Государственнаго права" 2-ое изд К. 1910, стр. 345, констатируетъ, что „члены Государственной Думы пользуются полною свободою сужденій и мнѣній по дѣламъ, подлежащимъ вѣдѣнію Думы, хотя до установленія конституціонныхъ гарантій неприкосно-

кѣмъ поставленъ не былъ, и впервые доктринѣ пришлось имъ серьезно заняться, послѣ того какъ практика вступила на путь отрицанія безотвѣтственности членовъ законодательныхъ палатъ. Первымъ высказался въ этомъ смыслѣ I-ый Департаментъ Государственнаго Совѣта, куда поступила, въ порядкѣ 88 ст. Учр. Государственнаго Совѣта, жалоба нѣжинскаго городского головы Л. на депутата Шрага, бросившаго ему въ засѣданіи Думы 29 іюня 1906 г. обвиненіе въ организаціи погрома. Признаковъ клеветы Департаментъ въ дѣяніи Шрага не усмотрѣлъ и потому прошеніе Л. оставилъ безъ послѣдствій, но при этомъ высказалъ нѣсколько принципіальныхъ соображеній относительно смысла и значенія 14 ст.[1]). Послѣдняя, по его мнѣнію, отнюдь не устраняетъ наказуемости за клевету, раздающуюся съ думской трибуны, такъ какъ распространеніе безотвѣтственности на подобнаго рода дѣянія противорѣчило бы основнымъ правиламъ справедливости.

Въ 1907 г. Сенату пришлось коснуться аналогичнаго вопроса. Привлеченный къ отвѣтственности за распространеніе въ войскахъ прочитанной въ Государственной Думѣ

венности личности эти постановленія имѣютъ чрезвычайно условное значеніе". Находится ли, однако, эта условность въ связи съ ст. 22, авторомъ не указывается. *Н. Полянскій*, Безотвѣтственность депутатовъ, „Русская Мысль", мартъ 1908 г., стр. 122, утверждаетъ, что въ виду ст. 22, „членамъ Государственной Думы не гарантируется даже полная свобода слова. Они отвѣчаютъ за все, что только не подходитъ подъ понятіе «сужденіе» или «мнѣнія»". Изъ иностранныхъ писателей *Hatschek*, Allgemeines Staatsrecht, 1909, I, 90, ссылаясь на 22 ст. указываетъ, что „hingegen ist in Russland die parlamentarische Redefreiheit nicht ohne weiteres anerkannt". Полную безотвѣтственность, напротивъ того, признаетъ *Palme*, Die Russische Verfassung, Berl. 1910, S. 175: „Es darf nicht vergessen werden dass infolge der oben angeführten Bestimmung des Art. 14 die Reden der Abgeordneten unter keinen Umständen inkriminiert werden können". Въ томъ же смыслѣ высказался я въ своемъ Учебникѣ русскаго Государственнаго права, Юр. 1908 (студенческое изданіе) стр. 118.

1) По мнѣнію Департамента, „принадлежащее членамъ Государственной Думы право полной свободы сужденій и мнѣній по дѣламъ, подлежащимъ вѣдѣнію Думы, не исключаетъ отвѣтственности ни за оклеветаніе частныхъ лицъ, признающихъ себя оскорбленными оглашенными обстоятельствами, могущими повредить ихъ чести и доброму имени, ни за оклеветаніе должностныхъ лицъ оглашеніемъ завѣдомо ложныхъ обстоятельствъ, касающихся ихъ служебной дѣятельности, хотя бы оно послѣдовало въ произнесенной рѣчи въ Государственной Думѣ ея членомъ. Не говоря уже о томъ, что *оставлять безнаказанною клевету*, кого бы она ни касалась и въ какомъ бы видѣ и подъ какимъ предлогомъ она ни появлялась, *было бы противно основнымъ правиламъ справедливости*, нельзя не признать, что условія, при которыхъ должностное лицо можетъ прибѣгать къ клеветническому обвиненію кого-либо, вовсе не таковы, чтобы они могли измѣнить существо понятія клеветы какъ преступленія". Цитирую по нижеприведенному докладу *А. А. Жижиленко*, стр. 31.

перваго созыва „декларации думской фракции россійской соціалъ-демократической рабочей партіи“ крестьянинъ Иванъ Федоровъ былъ оправданъ С.-Петербургской судебной палатой. На этотъ приговоръ товарищъ прокурора принесъ кассаціонный протестъ, въ которомъ онъ, указавъ на то, что „распространеніе посредствомъ отпечатанія преступной декларации и раздачи ея въ видѣ отдѣльныхъ листковъ или отпечатанія ея въ повременной или періодической печати in extenso, безъ связи со всѣмъ ходомъ думскихъ засѣданій и безъ критикующихъ ее отчетовъ или разъясненій, содержитъ въ себѣ наличность умысла произвести преступное воздѣйствіе на тѣ народныя массы, среди которыхъ она предназначена для распространенія въ такомъ видѣ“—вмѣстѣ съ тѣмъ призналъ, что самое оглашеніе декларации въ Думѣ деп. Джапаридзе не подлежало уголовному преслѣдованію „вслѣдствіе иммунитета, присвоеннаго депутату“. Въ своемъ заключеніи по этому дѣлу оберъ-прокуроръ угол. касс. деп. всталъ по послѣднему вопросу на діаметрально-противоположную точку зрѣнія. По его мнѣнію, хотя въ ст. 14 и говорится о полной свободѣ сужденій и мнѣній, однако „это не означаетъ, чтобы имъ (т.-е. членамъ Государственной Думы) разрѣшалось въ своихъ рѣчахъ кого-либо оскорблять или призывать народъ къ бунту. За это какъ они, такъ и предсѣдатель Думы, разрѣшившій произнесеніе депутатами подобныхъ рѣчей при исполненіи ими своихъ депутатскихъ обязанностей, привлекаются, помимо согласія Думы, къ уголовной отвѣтственности порядкомъ, указаннымъ въ ст. 22 учр. Государственной Думы, наравнѣ съ высшими чинами государственнаго управленія [1])“. Взглядъ оберъ-прокурора, такимъ образомъ, отличается полной опредѣленностью: привилегіи—по крайней мѣрѣ въ западно-европейскомъ смыслѣ—у насъ не существуетъ вовсе. Единственное отличіе депутатовъ отъ обыкновенныхъ гражданъ заключается въ порядкѣ привлеченія ихъ къ отвѣтственности. Какую при этомъ играетъ роль ст. 14 въ общей системѣ законодательства, въ заключеніи оберъ-прокурора, къ сожалѣнію, не указывается.

Сенатъ, съ своей стороны, отъ разъясненія истиннаго

---

[1]) Газета „Новое Время“, № 11406.

смысла ст. 14 уклонился и остановился исключительно на вопросѣ о наказуемости распространенія думскихъ отчетовъ [1]). Такимъ образомъ, мнѣнія своего на существо свободы слова наша высшая судебная инстанція до сихъ поръ не высказала.

За послѣднее время, однако, отношеніе къ иммунитету въ высшихъ правительственныхъ сферахъ, повидимому, измѣнилось. По газетнымъ свѣдѣніямъ [2]), принятое было Государственнымъ Совѣтомъ къ разсмотрѣнію дѣло по обвиненію депутата Пуришкевича г. Петерсономъ въ клеветѣ, было прекращено особымъ Высочайшимъ повелѣніемъ отъ 29 ноября 1909 г., согласно которому Совѣту предписывалось подобнаго рода дѣлъ къ производству не принимать, въ виду неясности соотвѣтственныхъ законодательныхъ постановленій. По тѣмъ же свѣдѣніямъ [3]), правительствомъ приступлено къ составленію особаго законопроекта о порядкѣ привлеченія должностными лицами депутатовъ за ихъ рѣчи въ стѣнахъ Думы.

Тѣмъ временемъ на вопросъ было обращено серьезное вниманіе и въ спеціальной литературѣ. 14 марта 1909 г. въ С.-Петербургскомъ Юридическомъ Обществѣ проф. *А. А. Жижиленко* и бар. *А. Ф. Мейендорфомъ* сдѣланы были чрезвычайно интересныя сообщенія, послужившія предметомъ весьма оживленныхъ преній [4]). Оба докладчика высказались въ смыслѣ признанія нашимъ законодательствомъ полной свободы сужденій, т. е. безотвѣтственности въ тѣсномъ смыслѣ слова.

Какъ бы въ отвѣтъ на ихъ тезисы, въ сентябрьской, октябрьской и ноябрьской книжкахъ журнала Министерства Юстиціи появилась обширная статья *А. К. фонъ-Резона*, въ которой авторъ приходитъ къ діаметрально-противоположнымъ результатамъ [5]).

Вопросъ, такимъ образомъ, и по настоящее время можетъ считаться спорнымъ и невыясненнымъ. Между

---

[1]) Рѣш. угол. касс. деп. 1907 г. № 26.

[2]) „Русскія Вѣдомости“ 1909 г., № 284.

[3]) „Право“, 1909, № 33, ст. 1803.

[4]) Отчетъ о нихъ см. въ „Правѣ“ 1909, №№ 14, 15, 17 и 18 и въ газетѣ „Рѣчь“ 1909, №№ 74 и 79. Докладъ *А. А. Жижиленко*, напечатанный въ Юрид. Запискахъ, изд. Демид. Юрид. Лицеемъ, вышелъ отдѣльной брошюрой подъ заглавіемъ „О безотвѣтственности народныхъ представителей, Яр. 1909“.

[5]) „Объ особенныхъ правахъ выборныхъ членовъ Государственнаго Совѣта и членовъ Государственной Думы“. Наши цитаты относятся къ отдѣльному оттиску, СПБ. 1909.

тѣмъ, его практическая важность, въ особенности при проявляемомъ членами нашихъ законодательныхъ палатъ темпераментѣ, съ одной стороны, и обостренныхъ отношеніяхъ между правительствомъ и оппозиціонными фракціями—съ другой, не подлежитъ никакому сомнѣнію. Послѣдующія строки имѣютъ своей цѣлью освѣтить вопросъ съ чисто-юридической стороны при возможной безпристрастности.

II.

Прежде всего необходимо точно установить, въ чемъ заключается такъ наз. ratio dubitandi.

Въ учрежденіи Государственной Думы имѣются, какъ мы видѣли, двѣ статьи, которыя *могутъ быть поняты* какъ другъ друга исключающія или, по крайней мѣрѣ, коллидирующія другъ съ другомъ. Это—ст. 14 и 22. Такое пониманіе, однако, не безусловно необходимо. Если, по тѣмъ или другимъ соображеніямъ, признать, что первая изъ этихъ статей установляетъ безотвѣтственность депутатовъ, то отсюда можетъ и долженъ быть сдѣланъ выводъ, что вторая *не* касается словесныхъ деликтовъ, а касается лишь прочихъ преступныхъ дѣяній, совершаемыхъ членами палатъ, при исполненіи ими своихъ обязанностей, или по поводу этихъ послѣднихъ.

Такой выводъ тѣмъ болѣе допустимъ—съ теоретической точки зрѣнія,—что термины „при исполненіи обязанностей“ и „по поводу исполненія обязанностей“ составляютъ, какъ мы дальше увидимъ, нововведеніе: до изданія учр. Государственной Думы они примѣнялись исключительно къ тѣмъ случаямъ, когда чиновникъ являлся лицомъ пострадавшимъ отъ преступленія, а не его виновникомъ.

Такимъ образомъ, содержаніе обѣихъ статей должно быть выяснено самостоятельно, и прежде всего должно быть опредѣлено значеніе и юридическій смыслъ ст. 14.

На лицо имѣются три возможныхъ толкованія.

1°. Ст. 14 установляетъ *полную* безотвѣтственность народныхъ представителей, т.-е. абсолютную безнаказанность за всѣ произнесенныя рѣчи, высказанныя сужденія и т. п., буде таковыя имѣли мѣсто при исполненіи депутатами ихъ обязанностей.

2⁰. Ст. 14 никакого привилегированнаго положенія для членовъ Государственной Думы не создаетъ. Послѣдніе за всѣ совершенные ими путемъ слова преступленія или проступки могутъ быть привлекаемы къ отвѣтственности, съ соблюденіемъ лишь особыхъ формъ.

3⁰. Ст. 14 узаконяетъ *ограниченную* безотвѣтственность. Здѣсь мыслимы различные оттѣнки.

Можно признать:

а) что привилегія касается лишь нѣкоторыхъ категорій проступковъ и не распространяется на другія;

б) что статья имѣетъ въ виду иную, кромѣ общеуголовной, отвѣтственность (дисциплинарную, передъ тѣми или другими лицами (напр. избирателями) или учрежденіями [1]) и т. п.);

в) что безотвѣтственность распространяется только на тѣ дѣла, которыя входятъ въ компетенцію палаты.

Каждое изъ этихъ мнѣній имѣетъ своихъ сторонниковъ, и въ пользу каждаго изъ нихъ были выставляемы болѣе или менѣе вѣскіе аргументы. Намъ предстоитъ теперь въ нихъ разобраться и выяснить, кто правъ и кто ошибается. Но прежде всего мы должны сдѣлать нѣсколько общихъ замѣчаній методологическаго характера.

Рѣчь идетъ о *толкованіи* положительной нормы нашего дѣйствующаго права—и только объ этомъ. Поэтому всѣ соображенія политическаго, соціальнаго или этическаго характера должны отпасть. Нужно выяснить: ввелъ ли законодатель институтъ безотвѣтственности или нѣтъ, независимо отъ того, представляется ли этотъ институтъ съ точки зрѣнія того или другого изслѣдователя или того или другого учрежденія справедливымъ, желательнымъ, цѣлесообразнымъ и т. п. Съ этой точки зрѣнія ссылка Государственнаго Совѣта на основныя правила справедливости представляется недоразумѣніемъ [2]). Какъ уже выше было указано, всѣ, за рѣдкими лишь исключеніями, государства съ конституціоннымъ строемъ признаютъ

---

[1]) Для членовъ Государственнаго Совѣта по выборамъ.

[2]) То же самое слѣдуетъ сказать и о нѣкоторыхъ заявленіяхъ, сдѣланныхъ *М. М. Боровитиновымъ* въ засѣданіи С.П.Б. Юридическаго Общества 14 марта 1909 г. По мнѣнію г. Б., привилегія вообще лишена юридическаго фундамента („Право", № 15, ст. 971). Пусть будетъ такъ. Изъ этого еще нисколько не слѣдуетъ, чтобы учрежденіе Государственной Думы, не узаконяло этого анти-юридическаго по своей природѣ института.

институтъ безотвѣтственности депутатовъ и дѣлаютъ это вполнѣ сознательно: историческій опытъ научилъ ихъ тому, что лучше и выгоднѣе, съ обще-государственной точки зрѣнія, оставлять безнаказанными словесныя правонарушенія народныхъ представителей, чѣмъ лишать ихъ возможности высказываться со всей возможной откровенностью. Есть полное основаніе думать, что и русскій законодатель—если только онъ установилъ начало безотвѣтственности—сдѣлалъ это въ полномъ сознаніи политическаго значенія самого института. Аргументировать поэтому при *толкованіи* закона отъ справедливости или иныхъ субъективныхъ этико-политическихъ началъ представляется совершенно невозможнымъ: чувство справедливости судьи или иного лица, примѣняющаго законъ, можетъ быть совершенно инымъ, чѣмъ у законодателя.

Итакъ, дѣло сводится къ интерпретаціи ст. 14, а не къ оцѣнкѣ института безотвѣтственности. Требуется выяснить истинный смыслъ спорной статьи. Для этого существуютъ два пути: выясненіе историческихъ корней изучаемой нормы, съ одной стороны, и такъ называемое систематическое толкованіе—съ другой.

Остановимся сперва на исторіи происхожденія 14-й статьи.

III.

Составленіе учрежденій Государственнаго Совѣта и Государственной Думы обставлено было, какъ извѣстно, глубокой тайной, и до сихъ поръ не опубликовано никакихъ документовъ, проливающихъ свѣтъ на этотъ вопросъ. Приходится поэтому идти путемъ догадокъ и предположеній.

Первое, что на себя обращаетъ вниманіе, это то, что учрежденіе дореформеннаго Государственнаго Совѣта заключало въ себѣ статью, довольно близко подходившую по своему содержанію къ ст. 14. „Государственный Совѣтъ въ дѣлахъ ему предлагаемыхъ, гласила ст. 34 по учр. 1901 г., пользуется всею свободою мнѣній. Онъ обязанъ вникать въ существо и силу подлежащихъ разрѣшенію вопросовъ, не уклоняться отъ существа ихъ и основывать свои заключенія на сужденіяхъ положительныхъ“. „Статья эта взята была изъ учр. 1842 г., гдѣ она,

впрочемъ, имѣла нѣсколько иную редакцію. Источникомъ ея послужилъ Высочайшій рескриптъ, данный на имя предсѣдателя Государственнаго Совѣта, князя Лопухина, 15 ноября 1821 г. по слѣдующему поводу: Министромъ Финансовъ (гр. Гурьевымъ) внесенъ былъ въ Совѣтъ проектъ введенія налога съ наслѣдства и повышенія различныхъ пошлинъ. По этому поводу возникли чрезвычайно жаркія пренія, при чемъ нѣкоторые изъ членовъ Совѣта отозвались о проектѣ въ крайне рѣзкихъ выраженіяхъ. Кромѣ того, при обсужденіи представленія Министра Финансовъ, былъ допущенъ цѣлый рядъ отступленій отъ установленныхъ правилъ дѣлопроизводства. Это обратило на себя вниманіе Государя, который въ рескриптѣ 15 ноября указалъ на всѣ эти неправильности и закончилъ слѣдующими словами:

„Я счелъ нужнымъ изъяснить здѣсь сіи замѣчанія на тотъ конецъ, чтобы означить, сколь считаю я необходимымъ, дабы Государственный Совѣтъ въ дѣлахъ ему предлагаемыхъ, *пользуясь всею свободою мнѣній*, также вникалъ въ силу вопросовъ, не удалялся бы отъ существа ихъ и, не предаваясь влеченію мыслей постороннихъ и неопредѣлительныхъ, основывалъ бы свои заключенія на свѣдѣніяхъ положительныхъ, а не на однихъ простыхъ показаніяхъ, чтобы, наконецъ, въ совѣщаніяхъ сего сословія не было допускаемо разглашеній, столько же противныхъ существу его установленія, какъ и присягѣ его Членовъ. По званію Предсѣдателя вы не оставите съ своей стороны наблюдать, дабы правило сіе со всею точностью было сохраняемо въ Канцеляріи Совѣта“ [1]).

При составленіи учрежденія 1842 г. въ него включена была особая (89) статья, въ которой цѣликомъ вошла основная мысль рескрипта. Эта статья, сохраненная и въ учр. 1857 г., гласила, что „Государственный Совѣтъ, въ дѣлахъ ему предлагаемыхъ, *пользуясь всею свободою мнѣній*, обязанъ со всею точностью вникать въ силу вопроса, не удалиться отъ существа ихъ и, не предаваясь влеченію мыслей постороннихъ и неопредѣленныхъ, основывать свои заключенія на сужденіяхъ положительныхъ“.

---

[1]) „Государственный Совѣтъ“. 1801—1901 Сост. въ Госуд. Канцел., СПБ. 1901, стр. 31 и слѣд.

Центромъ тяжести статьи, какъ и рескрипта 1821 г., такимъ образомъ было отнюдь не установленіе свободы слова, а, напротивъ того, преподаніе извѣстныхъ правилъ, которыхъ при обсужденіи дѣлъ Государственный Совѣтъ обязанъ былъ придерживаться. Смыслъ постановленія тотъ, что *хотя* Совѣтъ и пользуется свободой мнѣній, *однако* онъ долженъ соблюдать то-то и то-то. Статья, стало-быть, не установляетъ свободы слова, а ее констатируетъ: свобода, предполагается, существовала и до рескрипта. Перефразировка статьи въ учр. 1901 г. дѣла по существу не измѣнила; новаго, сравнительно съ учр. 1842 г., она само собою разумѣется, ничего не ввела.

Каковъ же былъ смыслъ выраженія „всею свободою мнѣній", примѣнительно къ дореформенному Государственому Совѣту?[1]).

Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что о чемъ-либо напоминающемъ институтъ безотвѣтственности въ странахъ съ представительнымъ строемъ и рѣчи быть не могло. Роль, значеніе и составъ Государственнаго Совѣта совершенно исключали подобное предположеніе. Совѣтъ, согласно плану Сперанскаго, представлялъ изъ себя „сословіе, въ коемъ всѣ дѣйствія порядка законодательнаго, суднаго и исполнительнаго въ главныхъ ихъ отношеніяхъ соединяются и чрезъ него восходятъ къ державной власти и отъ нея изливаются". Онъ имѣлъ значеніе органа совѣщательнаго *при* монархѣ, состоя изъ лицъ, непосредственно призываемыхъ въ его составъ Государемъ[2]). Послѣднему принадлежала и *высшая дисци-*

---

1) Слѣдуетъ отмѣтить, что и въ учр. Сената имѣется аналогичная статья (240), основанная на указахъ 7 апр. 1788 г. и 29 іюня 1821 г. и гласящая, что „каждый сенаторъ при рѣшеніи дѣлъ можетъ излагать мнѣніе свое свободно, не стѣсняясь ничѣмъ и основывая сужденія свои единственно на существѣ дѣла и на прямомъ разумѣ закона".

2) Законодательныя функціи, по „Плану государственнаго преобразованія", должны были принадлежать Государственной Думѣ. Политическое значеніе независимости народныхъ представителей было вполнѣ ясно Сперанскому. Сравнивая тѣ двѣ системы, коимъ возможно было бы послѣдовать при изданіи коренныхъ законовъ, онъ отдаетъ предпочтеніе той, въ которой законодательное сословіе было бы такъ устроено, „чтобы оно не могло совершать своихъ положеній безъ державной власти, но чтобы мнѣнія его были свободны и выражали бы собою мнѣніе народное". „Планъ", изд. „Русской Мысли", М. 1905, стр. 33. Слѣдуетъ замѣтить, что принципъ безотвѣтственности народныхъ представителей былъ у насъ прекрасно извѣстенъ въ эпоху царствованія Александра I. Такъ, проектъ конституціи Ник. Муравьева заключалъ въ себѣ статью,—явно навѣянную англійскимъ правомъ,—согласно которой запрещалось „тревожить ихъ (т.-е. членовъ Народнаго Вѣча), за то, что они говорили каждый въ своей палатѣ". „Никто, продолжаетъ статья, не

плинарная власть надъ ними. Поэтому всякаго рода нарушенія правилъ внутренняго распорядка, всякія отступленія членовъ Совѣта отъ должной корректности, не говоря уже о правонарушеніяхъ въ тѣсномъ смыслѣ слова, могли повлечь за собой непосредственное воздѣйствіе со стороны самого Императора. Съ однимъ случаемъ подобнаго воздѣйствія мы уже познакомились: это тотъ, который выразился въ изданіи рескрипта 13 ноября 1821 г. Другой имѣлъ мѣсто въ 1822 г. Въ рескриптѣ отъ 10 февраля этого года на имя предсѣдателя Совѣта мы читаемъ слѣдующее:

„При поднесеніи Мнѣ журнала Государственнаго Совѣта по предмету разсматриваемаго гражданскаго уложенія, прочитавъ приложенное при ономъ особое мнѣніе оберъ-гофмейстера графа Литте относительно 6 главы о бракахъ, на французскомъ языкѣ писанное, Я усмотрѣлъ въ немъ двоякое неприличіе, первое: невмѣстно, чтобы члены Россійскаго верховнаго судилища излагали сужденія свои на иностранномъ языкѣ, о чемъ Я поручаю вамъ изъявить волю Мою, дабы на предбудущее время желающіе подавать свои мнѣнія не иначе предъявляли оныя, какъ на Россійскомъ языкѣ. Второе: въ означенномъ мнѣніи графа Литте помѣщено и язвительное выраженіе ce reproche d'idiotisme, которое должно относиться къ тѣмъ изъ членовъ, кои предложили и приняли новую редакцію приведенной здѣсь главы о бракахъ,—то, находя непристойнымъ оставлять мнѣніе такое при дѣлахъ Государственнаго Совѣта, Я предоставляю вамъ бумагу сію подавшему ее члену обратно возвратить, съ должнымъ замѣчаніемъ на сей случай“ [1] [2]).

Дѣятельность членовъ Совѣта, такимъ образомъ, была подчинена непосредственному надзору и контролю Государя, отъ котораго зависѣло наложеніе, въ подлежа-

---

въ правѣ требовать отъ нихъ объясненія рѣчей ихъ, тамъ произнесенныхъ. Членъ Палаты, уличенный въ преступленіи, до приговора судебнаго исключается Палатою своей“. „Библіотека Декабристовъ“, вып. IV. М. 1907, стр. 144. Согласно же ст. 130 проекта Новосильцева („Государственная уставная грамота Россійской Имперіи“) „проекты, по Высочайшей волѣ взносимые на сеймъ, не почитаются ни одобренными ею, ни утвержденными, почему и предоставляется сеймамъ полная свобода насчетъ оныхъ излагать свое мнѣніе“. *Шильдеръ*, Императоръ Александръ Первый, IV, Спб. 1908, стр. 517.

[1]) „Гос. Сов.“, стр. 29.

[2]) Аналогичный случай имѣлъ мѣсто въ 1805 г., въ Непремѣнномъ Совѣтѣ, см. рескриптъ на имя И. А. Вейдемейера, ibid. 8.

щихъ случаяхъ, дисциплинарныхъ взысканій. Равнымъ образомъ отъ монарха зависѣло и преданіе суду членовъ Совѣта за должностное преступленіе.

При такомъ положеніи дѣла терминъ „свобода мнѣній“ могъ имѣть лишь крайне ограниченное и условное значеніе. Единственно возможный смыслъ тотъ, что члены Совѣта, высказываясь по тому или другому дѣлу, предлагаемому на обсужденіе Совѣта, не обязаны были сообразоваться съ чьими бы то ни было воззрѣніями на данный вопросъ: ни съ мнѣніемъ Государя, ни съ взглядами ихъ іерархическаго начальства, буде данный членъ Совѣта занималъ какую-либо должность по военной или гражданской частямъ. Отвѣтственность за свои рѣчи они имѣли нести только передъ Монархомъ. Безотвѣтственностью же они, само собою разумѣется, не пользовались. Въ одномъ только отношеніи они находились въ привилегированномъ положеніи: такъ какъ засѣданія Государственнаго Совѣта были непубличны, то о принесеніи какихъ-либо жалобъ со стороны частныхъ лицъ по поводу высказанныхъ мнѣній и сужденій рѣчи и быть не могло. Но это не являлось послѣдствіемъ какого-либо субъективнаго права членовъ Совѣта, а, рефлективно, вытекало изъ объективно созданнаго положенія вещей [1]).

Учрежденіе 1901 г. ничего по существу дѣла не измѣнило. Соотвѣтственная статья получила нѣсколько иную редакцію, но содержаніе „свободы мнѣній“ осталось прежнимъ. Можно ли сказать то же самое про учр. Государственной Думы? Статья 14, какъ мы видѣли, довольно близко подходитъ по *формѣ* къ ст. 34 учр. Государственнаго Совѣта, изд. 1901 г. Одинаково ли, тѣмъ не менѣе, содержаніе обѣихъ нормъ? Въ этомъ весь вопросъ. Г. *фонъ-Резонъ* всю свою аргументацію

---

[1]) Нельзя не отмѣтить, что догматики нашего дореформеннаго государственнаго права вопроса о свободѣ мнѣній членовъ Государственнаго Совѣта не касаются вовсе. *Градовскій*, Начала русскаго государственнаго права, т. II СПБ. 1887, стр. 229, ограничивается указаніемъ на то, что „каждый изъ нихъ (членовъ Совѣта) пользуется полной свободой мнѣній, съ тѣмъ, чтобы онъ не удалялся отъ вопроса“. *Алексѣевъ*, Русское государственное право, изд. 4-е, М. 1897, стр. 376, приводитъ лишь содержаніе статьи. *В. В. Ивановскій*, Русское государственное право, I, 1, К. 1896, стр. 192, замѣчаетъ, что „хотя статья эта и сама страдаетъ нѣкоторою неясностью и неопредѣленностью, но все же общій смыслъ ея понятенъ“. Другіе изслѣдователи *(Коркуновъ, Engelmann)* обходятъ вопросъ полнымъ молчаніемъ.

строитъ именно на этомъ предположеніи. Источникомъ—если не формальнымъ, то по существу—дѣйствующаго постановленія является, по его мнѣнію, указанная 34 ст.[1]). Если это дѣйствительно такъ, то нужно признать, что положеніе членовъ Думы ничѣмъ не отличается отъ положенія членовъ дореформеннаго Государственнаго Совѣта, и что центръ тяжести 14 статьи заключается во второй его части: „...и не обязаны отчетомъ передъ своими избирателями". Свобода сужденій, съ этой точки зрѣнія, означала бы независимость отъ избирателей, право не получать отъ нихъ инструкцій. Обѣ части статьи, такимъ образомъ, выражали бы ту же самую мысль, въ различной лишь формѣ[2]).

Подобное толкованіе, однако, представляется намъ совершенно недопустимымъ. Ст. 34 учр. Государственнаго Совѣта изд. 1901 г., перейдя въ учрежденіе Государственной Думы, хотя и сохранила свой внѣшній обликъ, пріобрѣла, однако, *новое содержаніе*. Это, прежде всего, вытекаетъ изъ общаго духа тѣхъ нормъ, которыми регулируется положеніе членовъ нашихъ законодательныхъ палатъ, но, кромѣ того, есть косвенныя указанія, что составители новаго учрежденія имѣли въ виду поста-

---

[1]) Назв. соч., стр. 76, „...ст. 14, очевидно, заимствована изъ 1 ч. 14 ст. учр. Госуд. Сов. изд. 1901 г.". Едва ли правильно, при этомъ Г. *фонъ-Резонъ* характеризуетъ свободу слова членовъ дореформеннаго Совѣта. „Если члены Государственнаго Совѣта, говоритъ онъ (стр. 83), своими рѣчами совершали какое-либо преступное дѣяніе, то, очевидно, они не могли защищаться ссылкой на 34 ст.; но, пока они держались въ границахъ закона, какъ ни была строга и неумолима ихъ критика, какъ ни были непріятны ихъ замѣчанія тому или другому лицу, члены Государственнаго Совѣта были защищены отъ всѣхъ невыгодныхъ послѣдствій, которыя для *другихъ* (?) могло влечь мнѣніе, слишкомъ свободно или рѣзко высказанное". „Вообще можно сказать, что свобода рѣчи, дарованная членамъ Государственнаго Совѣта, въ общемъ, имѣла то же значеніе, какъ привилегіи, данныя по этому предмету германскими монархами государственнымъ чинамъ въ XVII и XVIII ст., каковыя привилегіи устанавливали, какъ мы видѣли выше, не полную безотвѣтственность депутатовъ, а, напротивъ, отвѣтственность ихъ, но только въ предусмотрѣнныхъ закономъ случаяхъ и въ общемъ законномъ порядкѣ. Этотъ характеръ указанное правило сохранило и послѣ перехода въ новыя учрежденія Государственной Думы и учрежденія Государственнаго Совѣта (стр. 84)". Въ томъ, что члены Совѣта не были безотвѣтственны, не можетъ быть никакого сомнѣнія; но едва ли они были защищены отъ невыгодныхъ послѣдствій чрезмѣрной рѣзвости слова болѣе, чѣмъ „другія" лица. За словесные эксцессы (хотя бы и не уголовно-наказуемые), равно какъ за несогласное съ ихъ званіемъ поведеніе они могли подлежать различнаго рода дисциплинарнымъ карамъ путемъ Высочайшаго повелѣнія. „Свобода мнѣній" выражалась въ томъ, что они имѣли право высказываться, не испросивъ предварительно указаній.

[2]) Къ этому сводится мнѣніе г. *Боровитинова*, см. „Право", 1909, № 15, ст. 971.

вить депутатовъ, относительно свободы слова, въ положеніе иное, чѣмъ то, въ которомъ находились члены прежняго Государственнаго Совѣта. На самомъ дѣлѣ, при составленіи учрежденія Государственной Думы 6 августа 1905 г., вопросъ о свободѣ слова депутатовъ привлекъ на себя вниманіе Совѣта Министровъ, куда переданъ былъ на разсмотрѣніе проектъ министра внутреннихъ дѣлъ Булыгина. Ст. 37 этого проекта гласила, что „Государственная Дума, въ дѣлахъ ей предоставленныхъ, пользуется всею свободою мнѣній, но обязана не удаляться отъ существа ихъ и основывать[1]) свои заключенія на сужденіяхъ положительныхъ“.

Постановленіе это, какъ видно, почти буквально воспроизводило соотвѣтственную статью учр. Государственнаго Совѣта и притомъ въ старой редакціи. Затѣмъ, ст. 23—25 содержали въ себѣ правила, имѣвшія цѣлью обезпечить независимость членовъ Думы. Согласно ст. 23 „Членъ Государственной Думы, доколѣ состоитъ въ семъ званіи, не можетъ быть подвергаемъ лишенію или ограниченію свободы распоряженіемъ административной власти, а равно не подлежитъ личному задержанію за долги“. По ст. 24 „Членъ Государственной Думы за преступныя дѣянія, совершенныя при исполненіи или по поводу исполненія обязанностей, лежащихъ на нихъ по сему званію, привлекается къ отвѣтственности въ порядкѣ и на основаніяхъ, установленныхъ для привлеченія къ отвѣтственности за нарушеніе долга службы членовъ Государственнаго Совѣта“. Наконецъ, ст. 25 запрещала возлагать на членовъ Думы какія-либо обязательства или требовать отъ нихъ отчетовъ въ ихъ дѣйствіяхъ. Цѣль этихъ статей, согласно объяснительной къ проекту запискѣ, заключалась въ томъ, чтобы „обезпечить имъ (депутатамъ) полную увѣренность, что личность ихъ не подвергнется никакому принудительному воздѣйствію или вліянію въ томъ или иномъ направленіи какъ со стороны населенія, ихъ избравшаго, такъ равно и со стороны административныхъ властей“[2]).

Разсмотрѣвъ указанныя статьи, Совѣтъ Министровъ,

---

[1]) Матеріалы по учрежденію Государственной Думы, 1905 г., стр. 145. Г. *Жижиленко* ошибается, утверждая (назв. соч., стр. 34), что, помимо постановленій ст. 23—25, „другихъ опредѣленій по данному вопросу не содержалось“.

[2]) „Матеріалы“, стр. 144[5].

въ общемъ, ихъ одобрилъ, но при этомъ „призналъ необходимымъ болѣе точно выразить мысль о томъ, что *сужденія и мнѣнія*, выражаемыя членами Думы по ихъ званію, *вполнѣ свободны*“[1]). Въ этихъ, очевидно, видахъ, ст. 37 проекта была нѣсколько измѣнена и получила ту редакцію, которая фигурируетъ въ нынѣ дѣйствующемъ учрежденіи (ст. 14), при чемъ сама статья изъ главы III, излагавшей въ проектѣ „пространство власти Государственной Думы“, была перенесена въ раздѣлъ III — „о членахъ Государственной Думы“.

Такимъ образомъ, современная редакція ст. 14 появилась не случайно; составители положенія имѣли въ виду создать „полную свободу сужденій“ — и къ той свободѣ, которой пользовались члены Государственнаго Совѣта, прибавить нѣкоторый плюсъ.

Таковы результаты историческаго толкованія статьи. Они — чисто отрицательнаго характера. „Свобода мнѣній“ народныхъ представителей не совпадаетъ съ „свободой“ членовъ Государственнаго Совѣта. Въ этомъ не можетъ быть сомнѣнія. Въ чемъ же заключается разница, тотъ плюсъ, который предоставляетъ членамъ Думы ст. 14 ея учрежденія?

На этотъ вопросъ можно отвѣтить, только прибѣгнувъ къ систематическому толкованію статьи.

381/82.

IV.

Цѣль систематическаго толкованія заключается въ раскрытіи смысла закона изъ соотношенія съ той системой нормъ, въ составъ которой онъ входитъ. Этотъ видъ интерпретаціи есть основной; законъ долженъ быть понятъ изъ самаго закона, такъ какъ только онъ, а не тѣ разсужденія, которыя ему предшествовали и на которыхъ онъ основанъ, обязателенъ для населенія и государственныхъ органовъ.

Всѣ т. наз. матеріалы имѣютъ лишь значеніе подспорья, вспомогательнаго средства. Замѣнить собой толкованіе систематическое они ни въ коемъ случаѣ не въ состояніи[2]). Это положеніе въ настоящее время поль-

[1]) Ibid, стр. 12.

[2]) Причины, по которымъ законодатель остановился на томъ или другомъ текстѣ, далеко не всегда очевидны и ясны. Онъ могъ это сдѣлать по сообра-

зуется всеобщимъ признаніемъ[1]). Имъ, однако, еще не предрѣшается вопросъ, *какъ* долженъ быть толкуемъ законъ, ибо грамматическаго и логическаго толкованія, по большей части, бываетъ недостаточно. Имъ раскрывается смыслъ *словъ* и ихъ взаимная связь, но внутреннее содержаніе нормы часто остается сокрытымъ. На самомъ дѣлѣ, количество отношеній, нормируемыхъ каждой статьей закона, можетъ быть необъятно и, что важнѣе всего, оно въ зависимости отъ перемѣнъ въ условіяхъ общественной и политической жизни, само можетъ измѣниться. Юридическія нормы создаются для удовлетворенія той или иной соціальной потребности. Законодатель творитъ право ради чего-нибудь, ради той или другой государственной цѣли. Съ измѣненіемъ цѣли, норма можетъ либо лишиться всякаго реальнаго содержанія, либо измѣнить свой смыслъ. Это бываетъ въ особенности тогда, когда учрежденіе, утрачивая свой первоначальный характеръ, выливается въ другое, сходное съ нимъ по формѣ, но построенное на иномъ базисѣ и выполняющее иную соціальную функцію[2]).

Въ этихъ случаяхъ нормы, опредѣляющія структуру учрежденія и регулирующія его функціонированіе, могутъ получить и обыкновенно получаютъ новое содержаніе. Въ нашемъ правѣ можно найти цѣлый рядъ разительныхъ примѣровъ измѣненія внутренняго смысла оставшихся съ внѣшней стороны неизмѣнными нормъ. Такъ, учр. Министерствъ (по изд. 1892 г., стт. 214, 215) съ самаго начала знаетъ институтъ контрассигнированія. Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что до 1905 г. скрѣпа имѣла исключительно значеніе удостовѣренія подлинности подписи Государя на соотвѣтственномъ актѣ[3]). Между тѣмъ, эти

женіямъ, ничего не имѣющимъ общаго съ изложенными въ мотивахъ къ закону. Какъ замѣчаетъ *Wach*, Handbuch des deutschen Civilprozessrechtes, 1885, S. 283, „die Materialen sind ein urkundliches Zeugniss über die Geschichte des Gesetzes; in ihnen erschliessen sich die tatsächlichen causalen Vorstellungen der intellektuellen Urheber des Gesetzes, auch die verschiedensten Irrtümer können sie beherrschen. Es kann ihnen der wahre Inhalt des Gesetzes verborgen geblieben sein".

[2]) О значеніи законодательныхъ мотивовъ см. спеціальное изслѣдованіе *Saxl*, Materialien und Gesetz, 2 Aufl. Berl. 1907, и приведенную у него литературу.

[1]) См. *Еллинекъ*, Общее ученіе о государствѣ. Спб. 1903, стр. 289, и приведенные имъ примѣры.

[3]) См. *Горенбергъ*, Къ вопросу о контрассигнатурѣ и отвѣтственности министровъ, „Право", 1907, № 44, ст. 2813.

статьи взяты были изъ плана государственнаго преобразованія *Сперанскаго*, гдѣ роль и значеніе министровъ были совершенно иныя, чѣмъ они оказались на дѣлѣ по учрежденію 1811 г.: институтъ, разсчитанный на конституціонный строй, утратилъ свое внутреннее содержаніе въ абсолютномъ государствѣ. Ему суждено было вновь ожить съ изданіемъ нынѣ дѣйствующихъ основныхъ законовъ: скрѣпа указовъ и повелѣній Государя Императора, издаваемыхъ Имъ непосредственно или въ порядкѣ верховнаго управленія (ст. 24), нынѣ, само собою разумѣется, не имѣетъ уже болѣе характера удостовѣренія аутентичности акта, а является условіемъ дѣйствительности этого послѣдняго, установляя вмѣстѣ съ тѣмъ отвѣтственность контрассигнировавшаго министра за отступленія отъ законности. Этотъ примѣръ наглядно показываетъ, какъ содержаніе нормы измѣняется въ зависимости отъ той политической и соціальной атмосферы, въ которой ей приходится дѣйствовать [1] [2]).

Перемѣнчивый характеръ нормъ опредѣляетъ собою и характеръ ихъ толкованія. Интерпретація не должна изолировать норму, разсматривая ее какъ нѣчто самоцѣльное. Природа нормы и ея внутренній смыслъ, по общему правилу, могутъ быть поняты только по сообра-

---

[1]) Можно было бы указать на цѣлый рядъ такихъ понятій, которыя съ преобразованіемъ нашего государственнаго строя измѣнили свое содержаніе: сюда относятся, напр., „основные законы“, „Совѣтъ Министровъ“ и т. д.

[2]) Это, между прочимъ, признается и г. *фонъ-Резономъ*, назв. соч., стр. 85:... „можетъ случиться, что юридическая форма, оставаясь съ внѣшней стороны безъ измѣненій, наполняется новымъ содержаніемъ, другими словами, что юридическій терминъ мѣняетъ свое значеніе“—и самъ приводитъ нѣсколько случаевъ такого измѣненія. „Но, продолжаетъ авторъ, во всѣхъ этихъ случаяхъ въ законѣ имѣется прямое указаніе, что слѣдуетъ подразумѣвать подъ даннымъ терминомъ, и поэтому установить дѣйствительный смыслъ ихъ незатруднительно. Когда же въ законѣ нѣтъ подобнаго указанія, то слѣдуетъ признать, что заимствованные изъ прежняго закона юридическіе термины сохранили въ новомъ свое прежнее значеніе, пока не доказано будетъ противоположное“. Ibid. 87. Вопросъ, однако, ставится гораздо шире. Рѣчь идетъ не только объ условномъ значеніи того или другого выраженія закона, а о внутреннемъ содержаніи нормы. Объ измѣнившемся смыслѣ нормы (или термина) новый законъ можетъ и не упоминать вовсе; даже больше: законодатель могъ этого и не сознавать. Тѣмъ не менѣе норма утратила свое прежнее значеніе и пріобрѣла новое. Рѣшающимъ является въ данномъ случаѣ мѣсто, занимаемое нормой въ общей экономіи новыхъ правовыхъ институтовъ, а не случайная регистрація законодателемъ совершившагося факта. Въ основныхъ законахъ 23 апрѣля 1906 г. смыслъ, термина „скрѣпа“ нигдѣ не разъясняется; тѣмъ не менѣе, не подлежитъ ни малѣйшему сомнѣнію, что онъ имѣетъ другое значеніе, чѣмъ скрѣпа ст. 214 т. I изд. 1892 г.

женіи со всей дѣйствующей въ данный моментъ правовой системой [1]).

Отъ этихъ общихъ соображеній переходимъ къ разсмотрѣнію ст. 14.

Имѣются ли основанія предполагать, что эта статья позаимствована изъ прежняго учрежденія Государственаго Совѣта и сохранила тотъ смыслъ, который она тамъ имѣла?

Историческое толкованіе, какъ мы видѣли, показало, что о полномъ тождествѣ обѣихъ статей говорить нельзя. Извѣстный плюсъ, сравнительно съ прежнимъ порядкомъ вещей, уже содержался въ учрежденіи 6 авг. 1905 г. Можно съ увѣренностью сказать, что дѣйствующее учрежденіе Государственной Думы не вернулось къ той „свободѣ слова", которая была приспособлена къ абсолютному строю. Установить преемственную связь между Государственнымъ Совѣтомъ и Думой нѣтъ, конечно, никакой возможности: соціально-политическія функціи обоихъ учрежденій настолько различны, что о позаимствованіяхъ, кромѣ чисто внѣшнихъ, не можетъ быть и рѣчи.

И на самомъ дѣлѣ, тѣ позаимствованія, которыми изобилуетъ наше конституціонное право, имѣютъ своимъ источникомъ не дореформенныя нормы, а иностранныя занодательства.

Близкое сходство русскихъ основныхъ законовъ съ прусской и японской конституціями—общеизвѣстно [2]). Во многихъ отношеніяхъ мы, въ данномъ случаѣ, имѣемъ дѣло съ рецепціей иностраннаго права чистѣйшей воды. Позаимствованными при этомъ оказываются не только отдѣльныя статьи, но и цѣлые институты.

---

[1]) *Saxl*, op. cit., 33, формулируя общепринятое въ настоящее время въ наукѣ воззрѣніе на существо толкованія, указываетъ, что „da die gesetzgebende Gewalt sich zu einer Modifikation des Gesetzeswortlautes est dann veranlasst sehen kann, wenn das letztere seinen Zweck als Wohlfahrtseinrichtung nicht mehr zu erfüllen vermag, so muss das Gesetzwort während seiner Geltungsdauer, entsprechend der staatsrechtlichen Funktion der Gesetzgebung (deren systematischer Bestandteil es durch die Publikation geworden), so ausgelegt werden, wie es dem aktuellen Bedürfnisse des Lebens und dem jeweiligen Stande menschlicher Erkenntnis entspricht".

[2]) Такъ, напр., стт. 69—81 почти буквально взяты изъ прусской конституціи, стт. 120—124 основаны, въ значительной степени, на прусскомъ Kabinetsordre 8 сентября 1852 г. (*Palme*, op. cit., 87, 190), организація исполнительной власти проведена по японскому образцу, ст. 87 цѣликомъ взята изъ австрійскаго закона 21 декабря 1867, (*Б. Э. Нольде*, Очерки русскаго конституціоннаго права, I, Статья 87 осн. зак. СПБ. 1907) и т. д.

Сказанное относится, въ частности, и къ тѣмъ нормамъ, которыя регулируютъ юридическое положеніе членовъ Думы и Государственнаго Совѣта (по выборамъ). Въ прошломъ нашихъ совѣтовъ при Особѣ Монарха эти нормы никакихъ корней не имѣютъ: онѣ цѣликомъ заимствованы изъ того права, которое составляетъ общее достояніе всѣхъ конституціонныхъ государствъ. Необязательность мандатовъ, право парламента нормировать свою внутреннюю жизнь при посредствѣ наказовъ, дисциплинарныя права предсѣдателя и самого собранія, вознагражденіе депутатовъ, воззрѣніе на послѣднихъ какъ на представителей всего народа и т. д. и т. д.— все это рефлексъ иностранныхъ законодательствъ, нормы, заимствованныя изъ чужого права. Наши палаты, такимъ образомъ, организованы по западно-европейскому образцу и построены на томъ же фундаментѣ, что и всѣ вообще парламенты. И если на Государственный Совѣтъ въ новомъ составѣ можно еще смотрѣть, какъ на пристройку къ старому зданію, то Дума, во всякомъ случаѣ, является учрежденіемъ совершенно новымъ, предназначеннымъ отправлять новыя государственныя функціи.

Съ этой точки зрѣнія мы и должны подойти къ ст. 14. Узаконяетъ ли она институтъ безотвѣтственности, какъ это дѣлаютъ всѣ почти конституціонныя законодательства, или нѣтъ?

Прежде всего и во избѣжаніе возможныхъ недоразумѣній, мы должны отмѣтить, что *подразумѣваться* безотвѣтственность ни въ коемъ случаѣ не можетъ. Въ этомъ никто въ настоящее время не сомнѣвается [1]). Поэтому если законъ молчитъ, то это обстоятельство не можетъ быть истолковано какъ безмолвное санкціонированіе института. Каковы бы ни были политическія и юридическія основанія безотвѣтственности—на этомъ

---

1) Въ 30-хъ годахъ, въ Германіи, *K. S. Zachariae* сдѣлана была попытка доказать, что безотвѣтственность, какъ вытекающая изъ принципа народнаго суверенитета, должна покрывать депутатовъ и тамъ, гдѣ законъ объ этомъ институтѣ и не упоминаетъ вовсе (см. статью его въ Archiv f. civilistische Praxis, 1834, XVII, S. 173 ff.). Неосновательность этой точки зрѣнія была указана уже *Gerau*, въ статьѣ, появившейся въ 1854 г. въ Zeitschrift f. Civilrecht und Process, N. F., B. I. О постановкѣ вопроса во Франціи, гдѣ догматъ національнаго суверенитета продолжаетъ играть роль одного изъ главнѣйшихъ устоевъ государственности, см. *мою* работу „Безотвѣтственность и неприкосновенность депутатовъ во Франціи, Ю. 1910, стр. 6 и слѣд.; 77 и слѣд.

вопросѣ мы здѣсь не имѣемъ возможности остановиться—несомнѣнно то, что она не можетъ считаться логически-необходимо вытекающей изъ какой-либо предпосылки представительнаго строя. Но ст. 14 учрежденія Государственной Думы отнюдь не можетъ быть приравнена къ молчанію закона. Принципъ свободы слова выраженъ въ ней совершенно опредѣленно. Вопросъ только въ томъ, тождественъ ли этотъ принципъ съ безотвѣтственностью или нѣтъ.

Въ пользу перваго изъ этихъ предположеній говорятъ соображенія двоякаго рода.

Прежде всего, обращаетъ на себя вниманіе то обстоятельство, что юридическое положеніе народныхъ представителей всецѣло конструируется нашимъ законодательствомъ по обще-конституціонному образцу.

Въ частности депутаты, согласно ст. 16 учр. Государственной Думы (ст. 27 учр. Гос. Совѣта), пользуются т. наз. неприкосновенностью, т.-е. могутъ подвергаться лишенію свободы во время сессіи лишь съ разрѣшенія той палаты, въ составъ которой они входятъ[1]). Эта привилегія является повсюду неизмѣннымъ спутникомъ представительнаго строя, и это обстоятельство создаетъ уже a priori презумпцію въ пользу того, что и другая обычная привилегія — свобода рѣчи—также признается нашимъ закономъ.

Съ другой стороны—и это самое важное—если ст. 14 не узаконяетъ безотвѣтственности, въ техническомъ значеніи слова, то она *лишена всякаго содержанія* и представляетъ изъ себя пустое риторическое украшеніе. На самомъ дѣлѣ, возможны только двѣ альтернативы. Или „полная вобода сужденій и мнѣній“ членовъ Думы соотвѣтствуетъ свободѣ слова членовъ дореформеннаго Государственнаго Совѣта: въ такомъ случаѣ она равна нулю, такъ какъ надъ народными представителями не тяготѣетъ ни чьей дисциплинарной власти, кромѣ власти предсѣдателя палаты или самого собранія. Никакихъ невыгодныхъ для нихъ послѣдствій ни рѣчи, ни поведеніе ихъ не могутъ за собой повлечь[2]), если въ нихъ не за-

---

[1]) Неприкосновенность, кстати замѣтить, неизвѣстна, учр. 6 авг. 1905 г. и впервые признана была дѣйствующимъ учр. Государственной Думы.

[2]) Само собою разумѣется, что мы имѣемъ въ виду лишь *юридическія* послѣдствія и притомъ исходящія *не* отъ парламента.

ключается элементовъ уголовнаго правонарушенія. Рѣчи ихъ не могутъ не быть свободными—въ вышеуказанномъ смыслѣ—потому, что нѣтъ такой власти, передъ которой они обязаны были бы отдавать отчетъ въ своихъ дѣйствіяхъ или отъ которой могли бы получать указанія.

Если это такъ, то мы вынуждены, силой вещей, прійти къ второй альтернативѣ и признать, что свобода слова депутатовъ есть ненаказуемость за преступныя дѣянія, совершаемыя при посредствѣ слова. Мы совершенно не можемъ согласиться съ мнѣніемъ г. *фонъ-Резона*, что ст. 14 узаконяетъ нѣчто среднее между безотвѣтственностью и отсутствіемъ ея. „Этимъ не хочу утверждать, пишетъ уважаемый авторъ, что постановленіе 34 ст. учр. Гос. Сов., изд. 1901 г., переходя въ учр. Гос. Думы и преобразованнаго Гос. Совѣта, сохранило свое прежнее значеніе абсолютно во всемъ. Несомнѣнно, что произошло извѣстное измѣненіе, благодаря измѣненію той обстановки, при которой этому постановленію приходится дѣйствовать". Измѣненія обстановки, по мнѣнію г. *фонъ-Резона*, заключаются, во-первыхъ, въ установленіи принципа публичности засѣданій палатъ, во-вторыхъ, въ болѣе оживленномъ и страстномъ характерѣ преній, вызываемомъ разнохарактернымъ и разнопартійнымъ составомъ представительныхъ учрежденій и, въ-третьихъ, въ установленіи особой дисциплинарной власти самихъ палатъ. Эта власть, не устраняя уголовной наказуемости противозаконныхъ дѣйствій депутатовъ вообще, все-таки, какъ кажется г. *фонъ-Резону*, „устраняетъ примѣнимость уголовнаго закона во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда словесныя излишества направлены противъ самихъ собраній или ихъ членовъ и не касаются лицъ, не принадлежащихъ къ Государственному Совѣту или Государственной Думѣ". „Это можно вывести изъ того, продолжаетъ авторъ, что по смыслу приведенныхъ статей (38 и 62 учр. Госуд. Думы, 60 учр. Гос. Совѣта), вся внутренняя жизнь нашихъ представительныхъ собраній опредѣляется правилами наказа, почему и нарушенія его, насколько они въ своихъ послѣдствіяхъ не касаются лицъ, не подчиненныхъ наказу, должны быть обсуждены исключительно на основаніи его постановленій".[1])

---

1) Назв. соч., стр. 88 и 89.

Съ этой точкой зрѣнія, нѣтъ, на нашъ взглядъ, никакой возможности согласиться, такъ какъ она совершенно произвольна. На выдѣленіе словесныхъ посягательствъ противъ самихъ собраній или ихъ членовъ въ особую группу въ законѣ нѣтъ и намека. Внутренняя жизнь нашихъ законодательныхъ палатъ, правда, регулируется наказами. Но дисциплинарная власть собраній ни въ коемъ случаѣ не замѣняетъ обще-уголовной власти государства. Противоположная точка зрѣнія усвоена въ одной только Англіи, гдѣ она явилась результатомъ историческаго развитія парламента и его отношенія къ королевской прерогативѣ [1]). Къ тому же наличность дисциплинарной власти у предсѣдателя или у самого собранія не составляетъ специфической особенности Государственной Думы и Государственнаго Совѣта: въ большей или меньшей степени эта власть присвоена всѣмъ нашимъ земскимъ, дворянскимъ, городскимъ и сословнымъ собраніямъ [2]); разница тутъ количественная, но не качественная.

Такимъ образомъ, нѣтъ никакихъ основаній предполагать, что безотвѣтственность признается учрежденіемъ Государственной Думы лишь для нѣкоторыхъ видовъ словесныхъ деликтовъ. Ст. 14 либо узаконяетъ привилегію: тогда она распространяется на всѣ права нарушенія; либо она не знаетъ ея вовсе—въ этомъ случаѣ никакихъ исключеній быть не можетъ. Какъ мы постарались показать, преимущество должно быть отдано первому предположенію.

V.

Остается ст. 22 учр. Государственной Думы, установляющая особый порядокъ для привлеченія къ отвѣтственности членовъ Думы за преступныя дѣянія, совершенныя ими при исполненіи или по поводу исполненія обязанностей, лежащихъ на нихъ по ихъ званію. Постановленіе это, какъ мы уже упомянули, успѣло вызвать большія разногласія въ литературѣ. На самомъ дѣлѣ, если признать, что терминъ „при исполненіи или по поводу

---

[1]) Впрочемъ, и это спорный вопросъ, см. *мой* очеркъ „Свобода слова въ англійскомъ парламентѣ, Ю. 1910.

[2]) Ст. 179 и слѣд. т. II Св. Зак. изд. 1892 г.

обязанностей" употребленъ не въ спеціально-юридическомъ смыслѣ, въ качествѣ синонима должностнаго преступленія, а въ обще-разговорномъ значеніи, то нельзя не прійти къ выводу, что 22 статья, дѣйствительно, категорически отрицаетъ институтъ безотвѣтственности. При исполненіи своихъ обязанностей депутаты находятся тогда, когда они, участвуя въ засѣданіяхъ палаты, произносятъ рѣчи, заявляютъ сужденія, голосуютъ и т. п. Если для преступленій, ими при этомъ совершенныхъ—среди нихъ главное мѣсто, конечно, занимаютъ словесные деликты—установленъ особый порядокъ преслѣдованія, то ясно, что иммунитетъ на эти деликты не распространяется. На этой точкѣ зрѣнія и стоятъ тѣ авторы, которые отказываются видѣть въ ст. 14 санкцію института безотвѣтственности[1]).

Такимъ образомъ намъ надлежитъ выяснить истинный смыслъ выраженія „при исполненіи или по поводу исполненія обязанностей" и точно опредѣлить, какія, въ данномъ случаѣ, преступныя дѣянія законодатель имѣлъ въ виду.

Прежде всего, мы должны отмѣтить, что постановленіе ст. 22 буквально повторено въ п. 4 ст. 68 учр. Государственнаго Совѣта, перечисляющей предметы вѣдѣнія Перваго Департамента: „Дѣла объ отвѣтственности за преступныя дѣянія, совершенныя членами Государственнаго Совѣта и членами Государственной Думы при исполненіи или по поводу исполненія обязанностей, лежащихъ на нихъ по симъ званіямъ, а также объ отвѣтственности за нарушеніе долга службы предсѣдателя Совѣта Министровъ, министровъ, главноуправляющихъ отдѣльными частями, намѣстниковъ, генералъ-губернаторовъ и о преданіи суду за преступленія должности прочихъ высшихъ чиновъ, занимающихъ должности первыхъ трехъ классовъ". Здѣсь обращаютъ на себя вниманіе два обстоятельства. Во-первыхъ, то, что члены Государственной Думы совершенно приравнены къ членамъ Государственнаго Совѣта, при чемъ различія между выборными членами и членами по назначенію не проводится: за преступленія, содѣянныя при исполненіи обязанностей, всѣ въ одинаковой мѣрѣ подлежатъ вѣдѣнію I-го Департа-

---

[1]) См. выше.

мента. Во-вторыхъ, члены обѣихъ палатъ привлекаются къ отвѣтственности въ томъ же порядкѣ, что и высшіе чины государственнаго управленія, буде послѣдними нарушенъ долгъ службы. Такимъ образомъ, уже a priori можно предположить, что однородный порядокъ привлеченія къ отвѣтственности соотвѣтствуетъ и однороднымъ преступленіямъ, другими словами, что понятіе преступленія, совершеннаго при исполненіи обязанностей, тождественно по содержанію съ нарушеніемъ долга службы.

Остановимся, однако, ближайшимъ образомъ, на томъ порядкѣ, который изображенъ въ стт. 87 — 95 учр. Государственнаго Совѣта.

Согласно ст. 87, донесенія и жалобы, содержащія обвиненіе въ преступныхъ дѣяніяхъ, указанныхъ въ п. 4 ст. 69, представляются на Высочайшее усмотрѣніе и затѣмъ обращаются въ I Департаментъ Государственнаго Совѣта. Департаментъ, разсмотрѣвъ представленныя обвиняемымъ объясненія и собравъ нужныя свѣдѣнія, постановляетъ заключеніе о дальнѣйшемъ направленіи дѣла. При этомъ, если предварительное слѣдствіе окажется необходимымъ, то производство такового возлагается на одного изъ сенаторовъ кассаціонныхъ департаментовъ, по Высочайшему назначенію, а прокурорскія обязанности исполняются оберъ-прокуроромъ уголовнаго кассаціоннаго департамента. Затѣмъ, оконченное слѣдствіе вносится при заключеніи оберъ-прокурора въ I Департаментъ Государственнаго Совѣта, который постановляетъ или о прекращеніи начатаго преслѣдованія, или о преданіи обвиняемаго суду (ст. 92)[1]). Постановленіе Департамента представляется на Высочайшее усмотрѣніе и, въ случаѣ утвержденія его Государемъ, оберъ-прокуроромъ уголовнаго кассаціоннаго департамента составляется обвинительный актъ, который вносится въ Верховный Уголовный Судъ (ст. 95).

Приведенныя статьи являются буквальнымъ почти[2])

---

[1]) *Н. И. Лазаревскій*, назв. соч., стр. 316, ошибочно считаетъ, что Государственный Совѣтъ можетъ наложить на обвиняемаго взысканіе безъ суда. Этимъ правомъ Совѣтъ обладаетъ только по отношенію къ высшимъ должностнымъ лицамъ.

[2]) По учр. 1901 г. донесенія и жалобы, удостоенныя Высочайшаго уваженія, обращались въ Департаментъ Гражданскихъ и Духовныхъ Дѣлъ, который приступалъ къ ихъ обсужденію въ составѣ не менѣе семи человѣкъ. Затѣмъ, прокурорскія обязанности исполнялись министромъ юстиціи.

воспроизведеніемъ стт. 105 — 113 учр. Государственнаго Совѣта 1901 г., основанныхъ на законахъ 1889 и 1891 гг.[1]). Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что описанный порядокъ имѣлъ въ виду *исключительно* должностныя преступленія какъ членовъ Государственнаго Совѣта, такъ и высшихъ членовъ подчиненнаго управленія. Верховный Уголовный Судъ съ самаго начала носилъ характеръ судилища, учрежденнаго, главнымъ образомъ, для должностныхъ правонарушеній [2]). Этотъ характеръ сохранился за нимъ и по судебнымъ уставамъ 1864 года [3]). Возложенная на него уставами функція высшаго суда по государственнымъ преступленія (стт. 204, 1030 уст. угол. суд.) никогда почти на практикѣ имъ не выполнялась, такъ что за все время существованія этой инстанціи было всего два случая созыва ея. Въ 1906 г., какъ извѣстно, Верховный Уголовный Судъ былъ преобразованъ [4]), при чемъ за нимъ сохранено было исключительно значеніе судилища, вѣдающаго должностныя и только должностныя преступленія. Это ясно видно изъ тѣхъ разсужденій соединенныхъ Департамертовъ Государственнаго Совѣта, которыя легли въ основаніе новаго закона [5]).

При обсужденіи вопроса, Департаменты также остановились на предложенномъ министромъ юстиціи измѣненіи стт. 1076 и 1097 уст. угол. суд. [6]). По этому поводу „Департаменты приняли во вниманіе, что предначертанныя измѣненія сводятся къ согласованію этихъ статей съ позднѣйшими узаконеніями, на основаніи коихъ послѣдовало... учрежденіе... Государственной Думы, вслѣдствіе чего возникаетъ вопросъ о пополненіи

---

[1]) Собр. узак. 1889 г., ст. 136, 1891 г. ст. 800.

[2]) См. учр. Мин. ст. 1707, Св. Зак. т. I изд. 1832 г.

[3]) Уст. угол. суд., стт. 1071 и 1076. Верх. Угол. Суду, при этомъ, подсудны *всѣ* должностныя преступленія высшихъ чиновъ, ср. *Анциферовъ*, къ вопросу о привилегированной подсудности дѣлъ о служебныхъ преступленіяхъ по нашему уст. угол. суд. въ „Сборникѣ статей“, С.-Пб. 1898 г., стр. 548.

[4]) Ст. 1112 уст. угол. суд. по прод. 1906 г.

[5]) Такъ, признавая неудобнымъ сохранить за Предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта обязанности предсѣдателя Суда, Департаменты, тѣмъ не менѣе признали „необходимость высокой постановки сего суда соотвѣтственно суду должностныхъ лицъ различныхъ рангов за преступныя дѣянія по службѣ“. Отчетъ по дѣлопроизводству Государственнаго Совѣта за сессію 1905—1906 гг. СПБ. 1906, стр. 869.

[6]) Ст. 1076: Верховному Уголовному Суду предаются за преступленія должности члены Государственнаго Совѣта, Министры и Главноуправляющіе отдѣльными частями (изд. 1892 г.).

перечня должностныхъ лицъ, подлежащихъ суду Верховнаго Уголовнаго Суда. По этому поводу Соединенное Присутствіе разсуждало, что приведенныя статьи предусматриваютъ порядокъ производства дѣлъ объ отвѣтственности тѣхъ лишь высшихъ чиновъ государственнаго управленія, кои перечислены въ ст. 105 учр. Государственнаго Совѣта (изд. 1901 г.). Между тѣмъ, эта послѣдняя статья уже признана Высочайше утвержденной 27 іюня 1905 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта по проекту устава о служебныхъ проступкахъ подлежащею дополненію включеніемъ цѣлаго ряда лицъ, въ измѣненной ея редакціи обозначенныхъ.

Такое измѣненіе можетъ, однако, воспріять силу закона лишь въ зависимости отъ введенія въ дѣйствіе Высочайше утвержденнаго 22 марта 1903 г. угол. улож. въ полномъ его объемѣ и отъ предстоящаго въ ближайшемъ будущемъ пересмотра учр. Государственнаго Совѣта, въ видахъ согласованія его съ учр. Государственной Думы и закономъ 20 февраля 1906 г.[1]). Въ виду этихъ соображеній, чисто-формальнаго свойства, Департаменты отказались отъ мысли пополнить 1076 ст. уст. угол. суд. Вскорѣ, однако, было издано новое учр. Государственнаго Совѣта (24 апр. 1906 г.), въ которомъ п. 4 ст. 68 принялъ вышеприведенную редакцію. Вслѣдъ за этимъ ст. 1046 уст. угол. суд. была измѣнена, но въ кодификаціонномъ порядкѣ, при чемъ въ нее внесено было указаніе на то, что Верх. Угол. Суду предаются *за преступленія должности*, также и члены Государственной Думы[2]).

Такимъ образомъ не можетъ подлежать сомнѣнію, что порядокъ, изображенный въ ст. 87 — 95 учр. Госу-

---

1) Отчетъ, стр. 871. Пренія, имѣвшія мѣста въ Государственномъ Совѣтѣ, по вопросу объ образованіи особыхъ дисциплинарныхъ присутствій, см. въ отчетѣ за 1904—1905 гг. стр. 451 и слѣд. Проектъ устава о служебныхъ проступкахъ, по разрѣшеніи Государемъ Императоромъ возникшихъ разномыслей и исправленіи, соотвѣтственно Высочайшимъ резолюціямъ, имѣлъ, согласно заключенію Государственнаго Совѣта, быть снова представленъ на утвержденіе Государя. Ibid., 500.

2) Новая редакція ст. 1076 вовсе не является, какъ думаетъ г. *фонъ-Резонъ*, назв. соч., 96, вольнымъ произведеніемъ гг. кодификаторовъ, не могущимъ служить матеріаломъ для толкованія 22 ст. учр. Государственной Думы и 4 п. 68 ст. учр. Государственнаго Совѣта. Она, напротивъ того, совершенно вѣрно выражаетъ мысль законодателя, который, въ отношеніи *подсудности* отождествляетъ преступленія должности съ преступленіями при исполненіи обязанностей.

дарственнаго Совѣта, примѣнимъ только къ той категоріи правонарушеній, которая носитъ названіе должностныхъ преступленій. Общія преступленія, совершенныя должностными лицами, хотя бы и во время исполненія обязанностей, ни въ коемъ случаѣ сюда не относятся. Это касается какъ членовъ Государственной Думы, такъ и членовъ Государственнаго Совѣта по выборамъ. Хотя эти лица и не являются чиновниками въ техническомъ значеніи слова, однако, и ими могутъ быть совершаемы дѣянія, составляющія нарушеніе лежащихъ на нихъ обязанностей или находящіяся въ связи съ ними. Изъ предусмотрѣнныхъ улож. о нак. преступленій и проступковъ по службѣ государственной и общественной (разд. V) сюда относятся взяточничество, превышеніе власти [1]), подлогъ, оскорбленіе словомъ или дѣйствіемъ, присвоеніе ввѣреннаго имущества и нѣкоторыя другія. Всѣ же остальныя преступленія, хотя бы они были совершены депутатомъ во время засѣданій или по поводу ихъ дѣятельности въ качествѣ народныхъ представителей, могутъ повлечь за собой привлеченіе къ отвѣтственности только въ общемъ порядкѣ [2]).

Изложенная точка зрѣнія, однако, нашла себѣ недавно убѣжденнаго противника въ лицѣ г. *фонъ-Резона*. По его мнѣнію, выраженіе „преступленія, совершенныя при или по поводу исполненія обязанностей“ шире термина „преступленія должности“. Поэтому всѣ преступле-

---

[1]) Главнымъ образомъ, по отношенію къ лицамъ, служащимъ въ канцеляріяхъ палатъ.

[2]) На той же точкѣ зрѣнія, въ общемъ, стоитъ *А. А. Жижиленко*, „Такимъ образомъ, пишетъ этотъ авторъ, назв. соч., стр. 43, ст. 22 должна предусматривать тѣ дѣянія, которыя соотвѣтствуютъ преступленіямъ по службѣ, поскольку они могутъ быть учинены депутатами“. „Но нужно замѣтить, продолжаетъ г. *Ж*, что всѣ статьи улож. о нак., касающіяся преступленій по службѣ, предполагаютъ субъекта—служащаго, и пока нѣтъ въ законѣ прямого указанія на то, что служащимъ приравниваются въ содѣяніи того или другого преступленія депутаты, до тѣхъ поръ примѣненіе соотвѣтствующихъ нормъ по аналогіи представляется весьма сомнительнымъ—настолько неоднородны и самыя функціи и значеніе дѣятельности съ одной стороны народныхъ представителей и служащихъ съ другой“. Отсюда авторъ дѣлаетъ выводъ (стр. 45), что „пока уголовный матеріальный законъ не создалъ еще особыхъ опредѣленій объ отвѣтственности депутатовъ за преступныя дѣянія, учиненныя ими при исполненіи обязанностей ихъ званія, до тѣхъ поръ ст. 22 лишена реальнаго содержанія“. Ему слѣдуетъ проф. *Н. Н. Розинъ*. Объ оскорбленіи чести, 2 изд., Томскъ 1910, стр. 347. Едва ли, однако, слѣдуетъ идти такъ далеко. Изъ приведенныхъ въ текстѣ данныхъ явствуетъ, что законодатель безусловно имѣлъ въ виду приравнять, въ отношеніи подсудности, цѣлый рядъ посягательствъ, въ случаѣ совершенія ихъ депутатами къ должностнымъ преступленіямъ.

нія, содѣянныя членомъ Думы или Государственнаго Совѣта при исполненіи или по поводу исполненія обязанностей, а не только перечисленныя въ разд. V улож. нак., подпадаютъ подъ дѣйствіе ст. 22 учр. Государственной Думы. Отсюда слѣдуетъ, что и тѣ словесные деликты, которые явно не составляютъ должностного правонарушенія, какъ, напр., клевета, подсудны Верховному Уголовному Суду [1]).

Подобное толкованіе, однако, приводитъ къ совершенно непріемлемымъ результатамъ. Не говоря уже о ст. 1076 уст. угол. суд. по прод. 1906 г., которая косвенно ему противорѣчитъ, слѣдуетъ обратить вниманіе на то, что порядокъ, установленный стт. 87 — 95 учр. Государственнаго Совѣта, совершенно непримѣнимъ къ дѣламъ, возникающимъ въ порядкѣ частнаго обвиненія. Дѣла эти, согласно ст. 511 уст. угол. суд., не изъемлются изъ вѣдѣнія прокурора, если слѣдствіемъ обнаружено такое преступное дѣяніе, которое подлежитъ преслѣдованію прокурорскою властію, но если предметомъ слѣдствія преступное дѣяніе, подлежащее преслѣдованію въ частномъ порядкѣ, то обязанности прокурора ограничиваются лишь передачею дѣла въ надлежащее судебное установленіе. При этомъ, на основаніи ст. 540, по дѣламъ, производящимся въ порядкѣ частнаго обвиненія, предварительное слѣдствіе докладывается палатѣ и разсматривается ею безъ участія въ томъ прокурора.

Отсюда, какъ совершенно справедливо замѣчаетъ г. *фонъ-Резонъ*, можно сдѣлать выводъ, что Верховному Уголовному Суду вообще неподсудны дѣла, производимыя въ порядкѣ частнаго обвиненія [2]). Этого вывода, однако, уважаемый авторъ не дѣлаетъ. По его мнѣнію, между

---

[1]) Принятая г. *фонъ-Р.* точка зрѣнія, послѣдовательно развитая, приводитъ къ тому, что почти всякое преступленіе, совершенное во время засѣданія палатъ или по поводу имѣвшихъ здѣсь мѣсто сужденій и т. п., подпадаетъ подъ дѣйствіе 22 ст. Сюда, напр., должны были бы быть отнесены случаи нанесенія ранъ или убійства одного депутата другимъ, въ пылу преній—предположеніе не невѣроятное въ виду имѣвшихъ уже мѣсто въ Государственной Думѣ эксцессовъ со стороны нѣкоторыхъ изъ ея членовъ (бросаніе стакана въ политическаго противника и т. п.). Точно также и поединокъ, состоявшійся по поводу того, что происходило въ Думѣ, долженъ былъ бы подлежать вѣдѣнію Верховнаго Суда. Практика, однако, этой точки зрѣнія не раздѣляетъ, и возникавшія до сихъ поръ дѣла о дуэляхъ между депутатами разсматривались въ общемъ порядкѣ.

[2]) Назв. соч., 96. Выводъ этотъ, замѣтимъ мы, не только можно, но и должно сдѣлать.

ст. 22 учр. Государственнаго Совѣта и 4 п. 68 ст. учр. Государственнаго Совѣта, съ одной стороны, и стт. 92 и 95 учр. Государственнаго Совѣта, съ другой, существуетъ непримиримое противорѣчіе, которое можетъ быть сглажено только признаніемъ, что послѣднія двѣ статьи не точно выражаютъ мысль законодателя[1]). Несмотря на вполнѣ ясную и точную ихъ редакцію, слѣдуетъ все-таки предположить, что въ намѣренія законодателя входило подчинить Верховному Уголовному Суду также и преступныя дѣянія депутатовъ, производимыя въ порядкѣ частнаго обвиненія.

Этотъ выводъ, однако, всецѣло покоится на непремѣнномъ желаніи автора придать ст. 22 смыслъ постановленія, обнимающаго собою и словесные деликты народныхъ представителей, а ст. 14 лишить всякаго содержанія. Между тѣмъ, спорной является какъ разъ ст. 14; поэтому смыслъ ст. 22 она нисколько не предрѣшаетъ.

Такимъ образомъ, мы можемъ считать твердо установленнымъ, что ст. 22 касается исключительно должностныхъ преступленій и что порядокъ, установленный ст. 87—95 учр. Государственнаго Совѣта, непримѣнимъ къ дѣяніямъ, преслѣдуемымъ въ частномъ порядкѣ. Практически, изъ словесныхъ деликтовъ, подъ дѣйствіе ст. 22 могло бы подойти только оскорбленіе (улож. о наказ. ст. 347), такъ какъ это единственное должностное преступленіе, могущее быть совершено путемъ слова. Всѣ остальныя правонарушенія могли бы преслѣдоваться только въ общемъ порядкѣ.

Помимо сказаннаго, нельзя не обратить вниманія еще на то обстоятельство, что если бы ст. 22 обнимала собой и не должностныя, въ тѣсномъ смыслѣ слова, преступленія (за исключеніемъ частныхъ), то неизвѣстно, на комъ лежала бы обязанность представлять на Высочайшее усмотрѣніе о совершенныхъ противозаконныхъ дѣя-

[1]) „И дѣйствительно,—пишетъ г. фонъ-Р. (назв. соч. 97),—легко могло случиться, что составители ихъ (ст. 92 и 95), имѣли въ виду, что должностныя преступленія и дѣянія, совершенныя при исполненіи возложенныхъ на виновныхъ по закону обязанностей, по общему правилу, одно и то же, упустили совершенно изъ вида тотъ разрядъ противозаконныхъ дѣяній, совершенныхъ членами Государственной Думы и Государственнаго Совѣта, который въ виду судебной практики преслѣдуется въ порядкѣ частнаго обвиненія, хотя бы дѣянія были учинены при отправленіи виновными ихъ публичныхъ функцій".

ніяхъ. Министръ юстиціи, въ письмѣ отъ 25 февраля 1909 г. на имя члена Государственной Думы Вязигина, категорически призналъ, что ему „не предоставлено права составлять постановленія о наличности или отсутствіи въ дѣйствіяхъ членовъ Государственной Думы при исполненіи или по поводу исполненія ими своихъ обязанностей признаковъ преступнаго дѣянія“ [1]). То же самое можетъ о себѣ сказать всякій министръ и, вообще, любое должностное лицо, такъ какъ законъ ни на одно изъ нихъ не возлагаетъ обязанности слѣдить за профессіональной дѣятельностью депутатовъ и тѣмъ болѣе играть роль цензоровъ ихъ рѣчей, заявленій или голосованій.

Подводя итогъ всему сказанному, мы приходимъ къ слѣдующему заключенію.

Установляя принципъ свободы слова, ст. 14 тѣмъ самымъ узаконяетъ безотвѣтственность депутатовъ. Всякое иное толкованіе этой статьи ведетъ къ непріемлемымъ послѣдствіямъ: либо статья лишается *всякаго* содержанія, либо ей навязывается совершенно произвольный смыслъ. Такому выводу нисколько не противорѣчитъ ни ст. 22, ни вообще какое бы то ни было постановленіе нашего законодательства. Напротивъ того, признаніе за ст. 22 значеніе нормы, регулирующей привлеченіе народныхъ представителей къ отвѣтственности за словесные деликты, влечетъ за собой цѣлый рядъ неразрѣшимыхъ затрудненій. Единственный исходъ—это полное устраненіе ст. 22 изъ спора, признавъ, что ею лишь установляется порядокъ преданія суду членовъ Государственнаго Совѣта и Государственной Думы за должностныя преступленія. Вмѣстѣ съ тѣмъ отпадаетъ и всякое основаніе не видѣть въ ст. 14 санкцію обще-признанной во всѣхъ странахъ съ представительнымъ строемъ привилегіи свободы слова.

VI.

Намъ надлежитъ теперь ближайшимъ образомъ опредѣлить содержаніе ст. 14. Какъ мы постарались показать, она заключаетъ въ себѣ общую формулу, согласно которой *всѣ* рѣшительно словесные деликты, совершенные членами Государственной Думы, а также члена

[1]) „Новое Время“, 26 февр. 1909 г. № 11839.

Государственнаго Совѣта по выборамъ покрываются иммунитетомъ. Слѣдуя обще-конституціонному образцу, нашъ законъ не проводитъ никакого различія между отдѣльными категоріями преступныхъ дѣяній.

Въ чемъ бы не заключалось сужденіе и мнѣніе, противъ кого бы ни было направлено посягательство, оно одинаково ненаказуемо, одинаково неподвѣдомственно судебнымъ инстанціямъ [1]). Безразлично при этомъ, было ли высказано мнѣніе или сужденіе въ пленарномъ засѣданіи или въ комиссіи, отдѣлѣ и т. п. Важно только, чтобы дѣятельность депутата носила официальный, а не частный характеръ. Поэтому всякаго рода частные разговоры и пререканія, въ кулуарахъ или другомъ мѣстѣ, подъ дѣйствіе иммунитета не подпадаютъ.

Субъектами привилегіи являются члены Государственной Думы и члены Государственнаго Совѣта по выборамъ, но не члены по назначенію. Послѣдніе сохранили свое прежнее положеніе должностныхъ лицъ, призываемыхъ въ составъ Совѣта по непосредственному усмотрѣнію Государя, отъ котораго зависитъ и увольненіе ихъ отъ службы. Юридическое положеніе ихъ, поэтому, кореннымъ образомъ отличается отъ положенія остальныхъ членовъ Совѣта. Тогда какъ послѣдніе вполнѣ уравнены въ правахъ съ членами Думы, пользуясь неприкосновенностью, не будучи связанными инструкціями избирателей и т. д., члены по назначенію остались тѣмъ, чѣмъ были и раньше, должностными лицами, занимающими опредѣленный классъ должности и находящимися въ непосредственной зависимости отъ Монарха. Предоставленная имъ свобода слова имѣетъ и понынѣ условное значеніе; безотвѣтственностью они, какъ и въ дореформенное время, не покрыты. Это категорически признано ст. 26 учр. Государственнаго Совѣта, приравнивающей въ отношеніи

---

[1]) Другую точку зрѣнія развивалъ въ засѣданіи СПБ. Юридическаго Общества 21 марта 1909 г. *П. И. Люблинскій* („Право", 1909, № 18, ст. 1160—1162). По его мнѣнію, слѣдуетъ различать между уголовно-публичными и уголовно-частными дѣяніями. Иммунитетомъ покрыты лишь первыя, къ наказуемости же вторыхъ, въ особенности клеветы, въ дѣйствующемъ правѣ нѣтъ препятствій. Мнѣнія своего, однако, г. *Л.* ничѣмъ не подтверждаетъ, и весьма сомнительно, чтобы онъ въ текстѣ ст. 14 могъ найти хотя бы какой-нибудь намекъ на предложенное имъ distinguendum. Со стороны *М. Я. Острогорскаго* ему сдѣланы были совершенно вѣрныя возраженія, ibid. ст. 1164. Ср. ст. „Безотвѣтственность депутатовъ" въ „Рѣчи" 24 марта 1909 г.

свободы слова къ депутатамъ однихъ только членовъ Совѣта по выборамъ.

Послѣдствіемъ привилегіи является для лицъ, ею покрытыхъ, безотвѣтственность не только въ уголовномъ, но и въ дисциплинарномъ и гражданскомъ порядкѣ. Отсюда слѣдуетъ, что если депутатъ состоитъ на службѣ, что вполнѣ возможно не только для членовъ Государственнаго Совѣта, но и для членовъ Государственной Думы[1]), то никакое дисциплинарное производство по поводу заявленныхъ ими ex officio мнѣній и сужденій недопустимо[2]). Сказанное относится и къ лицамъ, избираемымъ тѣми или другими корпораціями и обществами (земствами, биржевыми комитетами и т. п.). Независимо отъ принципа свободы слова, это вытекаетъ еще и изъ того, что депутаты, согласно второй части ст. 14, не обязаны отчетомъ передъ своими избирателями[3]). Равнымъ образомъ, произнесенныя депутатомъ рѣчи не могутъ служить основаніемъ для вчиненія иска: освобождая отъ уголовнаго преслѣдованія, иммунитетъ a fortiori ограждаетъ отъ гражданской отвѣтственности.

Въ заключеніе нашего очерка мы должны еще остановиться на одномъ частномъ вопросѣ, который вытекаетъ изъ своеобразной редакціи ст. 14. Дѣло въ томъ, что она, обезпечивая членамъ Думы свободу сужденій и мнѣній, распространяетъ эту свободу только на „дѣла, подлежащія вѣдѣнію Думы“.

Слѣдуетъ ли изъ этого, что коль скоро Дума преступитъ начертанную въ законѣ компетенцію и примется за дѣло, вѣдѣнію ея не подлежащее, привилегія перестаетъ дѣйствовать и иммунитетъ покрывать преступныя рѣчи депутатовъ?

По мнѣнію *Н. И. Лазаревскаго*, упомянутыя слова ст. 14 могутъ пониматься только въ томъ смыслѣ, что это всѣ тѣ дѣла, которыя внесены въ Думу въ установлен-

---

[1]) Ст. 139 полож. о выб. въ Государственную Думу запрещаетъ лишь совмѣщать званія члена Думы съ должностью, связанной съ опредѣленнымъ окладомъ содержанія.

[2]) Взысканіе, коимъ подверглись со стороны духовнаго начальства бывшіе члены 2-й Думы, свящ. Тихвинскій, Архиповъ и др., сколько извѣстно, были наложены на нихъ не за ихъ рѣчи, а за ихъ поведеніе вообще и за принадлежность къ трудовой группѣ. См. „Право“, 1907 г., № 21, ст. 1527.

[3]) Г. *фонъ-Резонъ*, назв. соч., стр. 100—102, и въ данномъ случаѣ отрицаетъ всякое реальное значеніе за ст. 14. Другого мнѣнія г. *Боровитиновъ* „Право“, 1909 г., № 15, ст. 971.

номъ порядкѣ и по которымъ Думѣ приходится высказаться [1]). Съ этой точки зрѣнія, значитъ, вся суть въ томъ, чтобы дѣло было внесено въ установленномъ порядкѣ, безотносительно къ тому, входитъ ли оно, согласно учрежденію Думы, въ ея компетенцію или нѣтъ. Дѣла, внесенныя съ нарушеніемъ установленнаго порядка, такимъ образомъ, иммунитетомъ не покрыты.

Иначе толкуетъ спорное выраженіе г. *фонъ-Резонъ* [2]), который обращаетъ вниманіе на то, что въ 5 ст. учр. Государственнаго Совѣта содержится аналогичное постановленіе: „Государственный Совѣтъ *въ дѣлахъ ему предлагаемыхъ*, пользуется всею свободою мнѣній". „Несомнѣнно,—говоритъ г. *фонъ-Р.* что подъ словомъ, „предлагаемыхъ" подразумѣваются дѣла, предлагаемыя закономъ, т.-е. подвѣдомственныя Государственному Совѣту и поступившія въ установленномъ порядкѣ... Поэтому нельзя считать „предлагаемыми" всѣ тѣ дѣла, которыя: 1) хотя и поступили правильно съ формальной стороны въ Государственный Совѣтъ, но по существу не подлежатъ его разсмотрѣнію и 2) которыя поступили въ Государственный Совѣтъ съ нарушеніемъ формальнаго порядка. Такъ, напр., если возбуждено самимъ Государственнымъ Совѣтомъ предположеніе объ отмѣнѣ или измѣненіи основныхъ законовъ, если законопроектъ, предначертанный по почину Государственнаго Совѣта и не удостоившійся Высочайшаго утвержденія, внесенъ на законодательное разсмотрѣніе въ теченіе той же сессіи, и т. д., то о примѣненіи ст. 5 не можетъ быть рѣчи. Въ томъ же смыслѣ слѣдуетъ понимать и имѣющійся въ 14 ст. учр. Государственной Думы терминъ „дѣла, подлежащія вѣдѣнію Думы" [3]).

Рѣшающимъ, на нашъ взглядъ, является вопросъ о подвѣдомственности даннаго дѣла соотвѣтственной палатѣ—Думѣ или Совѣту. Законъ категорически говоритъ о дѣлахъ, подлежащихъ вѣдѣнію Думы, и игнорировать

---

[1]) Назв. соч., 2 изд., стр. 316.

[2]) Назв. соч., стр. 83 и слѣд.

[3]) Соглашаясь, въ общемъ, съ мнѣніемъ г. *фонъ-Р.* по данному вопросу, мы не совсѣмъ понимаемъ, какое съ *его* точки зрѣнія имѣетъ проводимое имъ различіе: по его мнѣнію, какъ мы видимъ, ст. 14 безотвѣтственности депутатовъ не установляетъ, поэтому, казалось бы, должно было бы быть совершенно безразлично, какими дѣлами занимаются законодательныя палаты, входящими или не входящими въ ихъ компетенцію; въ томъ и другомъ случаѣ члены ихъ одинаково подлежатъ преслѣдованію за преступныя рѣчи.

это постановленіе его невозможно, тѣмъ болѣе, что по общимъ правиламъ юридической герменевтики, привилегіи должны быть толкуемы ограничительно. На практикѣ, конечно, могутъ возникнуть большія затрудненія и недоразумѣнія при разрѣшеніи вопроса о томъ, входитъ ли то или другое дѣло въ компетенцію палатъ или нѣтъ. На Западѣ, поэтому, соотвѣтственныя статьи конституцій ограниченій не содержатъ, и иммунитетъ распространяется на всѣ рѣчи, произнесенныя депутатами, независимо отъ ихъ содержанія и предмета дебатовъ. У насъ же редакція ст. 14 (и ст. 5 учр. Государственнаго Совѣта) не позволяетъ сдѣлать такого вывода: ясно, что законодатель имѣлъ въ виду распространить свободу слова не на всѣ пренія, могущія имѣть мѣсто въ палатахъ, а лишь на тѣ, которыя носятъ закономѣрный характеръ. И это объясняется тѣмъ, что при выработкѣ учрежденія Государственной Думы составители его находились все еще во власти понятій, выработавшихся при такомъ строѣ, который не зналъ ни законодательныхъ учрежденій, ни народныхъ представителей.

Л. А. Шалландъ.